



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Olimpia Fontana

**Nuovo slancio ai rapporti tra Africa e Europa:
il Piano di investimenti esterni**

Settembre 2017 - n. 26





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

Nuovo slancio ai rapporti tra Africa e Europa: il Piano di investimenti esterni

Olimpia Fontana

Introduzione

Forte dell'esperienza del Piano di investimenti per l'Europa (il cosiddetto "Piano Juncker"), la Commissione europea ha deciso di lanciare un secondo programma, diretto questa volta al di fuori dei confini comunitari: il Piano europeo per gli investimenti esterni (Pie). Allo stesso modo, la Germania, in presidenza di turno al G20, si è fatta portavoce dell'iniziativa *G20 Compact with Africa*, che ha lo scopo di favorire l'investimento privato nei paesi del continente africano. Entrambe le azioni sono ispirate da valori e obiettivi di carattere generale, quali quelli dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (i *sustainable development goals*), e l'Agenda 2063 dell'Unione africana (Ua).

Il rinnovato interesse per l'Africa è mosso da un duplice obiettivo: da una parte l'urgenza di trovare una soluzione alla gestione dei flussi migratori verso l'Unione europea (Ue), dall'altra trarre giovamento dalle prospettive di crescita demografica e dalle opportunità economiche del continente. La popolazione africana dovrebbe superare i 2 miliardi entro il 2020 e i 4 miliardi entro il secolo, mentre il tasso di rendimento degli investimenti esteri in Africa è oggi il più alto rispetto

a qualsiasi altra regione in via di sviluppo¹. Le iniziative della Commissione e della Germania sono ambiziose, sia perché trasversali rispetto agli ambiti coinvolti (diplomatico, finanziario, politico) sia perché devono confrontarsi con attori e realtà diversi da quelli presenti nel vecchio continente.

Quali sono le potenzialità e i punti critici intorno al rinnovato interesse dell'Europa per il continente africano? Può l'Ue dare nuovo vigore alla partnership con l'Africa, facendo conciliare i propri interessi strategici con quelli più generali della promozione dello sviluppo in Africa?

1. Il Pie: strumenti, motivazioni...

Lo scorso 14 settembre durante il discorso sullo Stato dell'Unione, il presidente della Commissione Juncker ha lanciato il Pie, un articolato programma di investimenti rivolto ai paesi dell'Africa e del vicinato². L'iniziativa permette all'Ue di esportare il modello della *partnership* pubblico-privato già consolidato col Piano Juncker. Come il suo omologo in Europa, il Pie si sviluppa attraverso l'approccio multilivello e multisettoriale dei tre pilastri. Il primo pilastro è quello finanziario, che prevede l'istituzione del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (*European Fund for Sustainable Development, Efsd*). Nonostante il nome, l'Efsd non è propriamente un fondo a cui attingere finanziamenti, bensì funge da garanzia su progetti di investimento in contesti, come quelli africani, altamente rischiosi. La logica è attirare con limitate risorse pubbliche (3,35 miliardi di euro) ingenti finanziamenti dal settore privato, in modo da gonfiare la somma totale disponibile (fino a 88 miliardi di euro). Il secondo pilastro riguarda l'assistenza tecnica da parte delle istituzioni finanziarie, quali la Banca europea per gli investimenti (Bei), che in veste di banca di sviluppo

dell'Ue fornirà alle autorità locali la consulenza necessaria a formulare e pubblicizzare progetti appetibili per i privati. Non esistendo criteri di distribuzione territoriale e settoriale per l'assegnazione dei fondi, saranno finanziati quei progetti che riusciranno ad attirare risorse. Il terzo pilastro prevede la promozione nei paesi beneficiari di un contesto politico, normativo e imprenditoriale più favorevole agli investimenti.

Il fine dichiarato del Pie è quello di ridurre la povertà – riconosciuta come una delle ragioni alla base delle migrazioni – attraverso investimenti che dovrebbero creare posti di lavoro e migliorare le opportunità di vita della popolazione. L'urgenza e la complessità del fenomeno delle migrazioni hanno posto la necessità di ricorrere a iniziative trasversali di contenimento dei flussi. Il “Nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sull'immigrazione”, adottato a luglio 2016, prevede sia misure diplomatiche, come dialoghi costanti e regolari con i governi dei paesi partner, sia strumenti di assistenza finanziaria. A tal proposito, a novembre 2015 la Commissione ha istituito un Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa, con focus sui paesi di origine dei migranti³, la cui dotazione iniziale prevista è di 1,88 miliardi di euro. Ad oggi, però, gli stanziamenti promessi dagli stati membri si sono materializzati solo per 90 milioni di euro, di cui 35 milioni dall'Italia, che figura come maggiore contribuente⁴. Il Parlamento auspica che risorse pubbliche vengano raccolte, per esempio, riutilizzando i fondi del bilancio comunitario destinati alla politica di coesione non spesi nel 2016. Uno dei compiti del Pie è quindi quello di compensare tali carenze, attraverso strumenti per potenziare i limiti del finanziamento pubblico.

Va inoltre riconosciuto che esistono reali opportunità eco-

nomiche reciproche per i partner. Per l'Ue la convenienza non riguarda solo l'opportunità di impiegare in modo profittabile capitali privati, ma anche la possibilità di creare nuovi mercati di sbocco alle esportazioni europee. Nel recente documento "Un nuovo impulso al partenariato Africa Ue" la Commissione riconosce l'importanza strategica del partner africano, la cui crescita demografica offrirà per l'Europa enormi potenzialità: entro il 2025, la spesa per consumi privati della classe media emergente e delle imprese sarà di oltre 5.000 miliardi l'anno. Per l'Africa la realizzazione del Pie significherà vedere arrivare finanziamenti per la costruzione di infrastrutture in settori fondamentali, quali energia, acqua, trasporti, tecnologie informatiche, ambiente, capitale umano e micro-piccole-medie imprese, soddisfacendo così un fabbisogno di investimenti stimato dall'Ua in 360 miliardi di dollari per i prossimi 20 anni.

...potenzialità e rischi

Aldilà dei risultati attesi, il principale contributo del Pie consiste nel voler riportare ordine nella finanza allo sviluppo attraverso uno schema integrato e coerente, che funga da sportello unico per le istituzioni europee e i paesi membri, le istituzioni finanziarie internazionali e i finanziatori privati, i governi e la società civile dei paesi beneficiari. Un obiettivo non trascurabile, vista la moltitudine di attori, principi e definizioni che finora hanno caratterizzato la finanza allo sviluppo.

Mettendo tre aree di intervento sotto lo stesso programma, l'Ue può portare avanti in ambito internazionale un ruolo di guida nel settore dell'aiuto allo sviluppo, approcciando la questione da vari punti di vista. E, all'interno dell'Ue, la Germania sta puntando ad assumere una *leadership* nella *leadership*. In pratica questo approccio è molto difficile da realizzare, innan-

zitutto perché i tre pilastri, pur essendo tra loro interconnessi, presentano ciascuno tempi differenti di realizzazione: la buona riuscita dell'intero Pie, però, non può prescindere dalla somma dei tre pilastri. Secondo, perché le componenti del Pie fanno capo ad attori diversi, con interessi e priorità che possono essere in contrasto tra loro; basti considerare come il coinvolgimento del settore privato, che agisce secondo logiche di profitto, possa influenzare la realizzazione di progetti in determinate aree geografiche del continente, a scapito di altre, meno attraenti. Il rischio di concentrazione geografica, come già è avvenuto in Europa con il Piano Juncker⁵, potrebbe portare ad accentuare diseguaglianze tra i paesi più avanzati e quelli meno sviluppati, con mercati finanziari arretrati.

2. Oltre l'aiuto allo sviluppo: la finanza innovativa

La consapevolezza che il continente africano ha davanti a sé un futuro di espansione ha portato a un cambiamento nella percezione occidentale dei paesi in via di sviluppo, che mirano a diventare nuovi (futuri) attori dell'economia globale. In quest'ottica, gli aiuti allo sviluppo non sono più sufficienti, né funzionali a creare *partnership* politico-economiche *between equals*. Il braccio finanziario del Pie, l'Efsd, segue quindi la nuova tendenza della finanza allo sviluppo, promossa sia dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite sia dal G20: per raggiungere gli ambiziosi *sustainable development goals* non bastano più i tradizionali aiuti, ma bisogna ricorrere alla *partnership* pubblico-privato, in cui limitate risorse pubbliche facciano da traino ad altre forme di finanziamento dal settore privato.

L'Ue non è nuova all'utilizzo di strumenti finanziari innovativi (*blending facilities*), quali l'Efsd⁶. Ad esempio, l'*Africa Invest-*

ment Facility (648 milioni di euro) è la principale piattaforma regionale in Africa che combina contributi provenienti dall'Ue con altre risorse fornite da istituzioni finanziarie per lo sviluppo e da finanziatori privati. A livello settoriale, invece, esistono piattaforme come l'*Elettrification Financing Initiative* (nato nel 2015, con 75 milioni di euro stanziati dall'Ue) e l'*Agricultural Financing Initiative* (nel 2016, con 200 milioni).

Il *blending* può aumentare l'efficacia della cooperazione allo sviluppo, ma è importante che ci sia un accordo a monte su cosa voglia dire "efficacia" quando il settore privato viene coinvolto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: capacità di fornire alti rendimenti a investitori che non si sarebbero altrimenti attivati oppure di creare nuovi posti di lavoro decenti e di migliorare la qualità della vita della comunità locale? Gli accordi di Busan sull'aiuto allo sviluppo del 2011, sanciscono principi condivisi per raggiungere obiettivi comuni: la titolarità dei paesi partner (*ownership*), lo sviluppo basato sui risultati (*result based development*), la trasparenza e la comune responsabilità di tutti gli attori della cooperazione (*joint and mutual accountability*).

3. L'iniziativa della Germania

A gennaio il governo tedesco si è fatto portavoce di una proposta definita "*Marshall Plan with Africa*", presentandola come uno dei temi prioritari della sua presidenza di turno al G20⁷. L'iniziativa non è in contrapposizione al Pie, vuole anzi dare maggiore enfasi al tema dello sviluppo e della pace in Africa e si propone come documento aperto alla discussione di nuove modalità di cooperazione. Riprende le linee fondamentali già definite dalla Commissione, quali il superamento dei tradizionali aiuti allo sviluppo, la ricerca di una nuova *partnership* con l'Africa e il ricorso al finanziamento privato.

Il documento tedesco è particolarmente esplicito sulla necessità che i rapporti tra Europa e Africa debbano intendersi non più in modalità "donatore-beneficiario", bensì "alla pari", con opportunità di mutuo interesse. Si va quindi consolidando il principio già affermato negli anni Novanta dalla Commissione del *trade, not aid*, che prevede reciprocità nelle relazioni commerciali. Il tema della *ownership* africana è posta al centro del piano: come recita il documento stesso, la nuova *partnership* si configura all'interno di un Piano Marshall non "per" l'Africa, bensì "con" l'Africa, e vuole rispondere con "soluzioni africane" a "sfide africane". Tra le proposte concrete per rafforzare il punto di vista africano il governo tedesco suggerisce la nomina nella Commissione europea di un Commissario per l'Africa, responsabile del coordinamento delle varie iniziative, e l'istituzione di un nuovo *Africa Council*, presieduto dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e incaricato di valutare le iniziative europee in termini di impatto sullo sviluppo del continente.

Dietro la spinta degli ideali, in parte carica di retorica umanitaria, si celano interessi strategici non diversi da quelli individuati della Commissione, ovvero investire (nel senso tecnico della parola) in un continente in forte espansione, con enormi potenzialità di consumo e con una popolazione giovane, creativa e connessa. Sebbene stimolare la finanza allo sviluppo sia da tempo uno degli obiettivi di lungo periodo del G20, gli investitori istituzionali (fondi pensione e assicurazioni) che tipicamente impiegano risorse in progetti di lungo respiro come le infrastrutture, giocano ancora un ruolo minore nel promuovere gli investimenti infrastrutturali in Africa⁸. Le potenzialità per la Germania appaiono forti in questo senso, perché con una bilancia commerciale in surplus (8,3% del Pil nel 2016) possiede un eccesso di risparmio domestico che non viene impiegato in

investimenti interni e che quindi cerca un impiego profittevole all'estero. Favorire un'integrazione regionale in Africa, creando mercati liberi per la circolazione di capitali, in cui far defluire il risparmio tedesco, rappresenta di conseguenza un obiettivo strategico per mantenere in equilibrio il modello economico tedesco basato sulle esportazioni.

L'iniziativa tedesca (al pari di quella europea), potrebbe inoltre intendersi anche in un'ottica geopolitica, in funzione dell'azione intrapresa della Cina attraverso il progetto *One Belt, One Road* (OBOR), un'imponente iniziativa di rafforzamento dei collegamenti e della cooperazione tra Cina, Europa e Africa. La Cina è già il maggiore investitore istituzionale in Africa e attraverso l'OBOR sta rafforzando i legami politici, commerciali e diplomatici soprattutto con i paesi Sub-Sahariani. Il progetto cinese potrebbe essere visto in modo positivo dall'Europa, se interpretato come un piano di investimenti in trasporti e comunicazione, in quanto servirebbe gli stessi intenti dell'Ue di rimozione degli ostacoli agli scambi e di maggiore integrazione economica. Da un punto di vista geopolitico, però, l'iniziativa cinese risponderebbe alla volontà di assicurarsi il controllo della catena produttiva mondiale, allacciando relazioni sempre più strette con i paesi lungo la "nuova via della seta" e promuovendo una propria politica industriale coordinata con quella dei paesi coinvolti, con cui la Cina instaura corsie commerciali preferenziali⁹.

4. Pie e piano tedesco come rilancio del regionalismo in Africa?

Attraverso la promozione del regionalismo – intesa come l'attitudine dell'Ue a relazionarsi con paesi tra loro confinanti, incoraggiandone l'integrazione o la cooperazione, supportandone l'istituzionalizzazione e favorendo lo sviluppo di una

propria identità regionale – l'Ue ha storicamente anteposto gli *others-regarding interests* rispetto ai *self-regarding interests*. Oggi, però, la promozione del regionalismo da parte dell'Ue ha un ruolo ridotto rispetto al passato, così come appare ridimensionato il suo *soft power*, con un ribilanciamento di preferenze a favore dei *self-regarding interests*¹⁰. In Africa, ciò è avvenuto in particolare dopo la firma della Convenzione di Cotonou (2000), che prevede accordi di partenariato economico con gruppi sub-regionali, permettendo così all'Ue una maggiore penetrazione nei mercati africani, un accrescimento del suo potere e il mantenimento di rapporti di asimmetria tra le parti.

Nei documenti ufficiali della Ue non si parla più esplicitamente di promozione del regionalismo in chiave strategica, nonostante la crisi migratoria sia una delle priorità dell'Ue così come lo sviluppo dell'Africa sia tornato al centro degli interessi europei. La Strategia Globale Ue lanciata dall'Alto Rappresentante Federica Mogherini nel giugno 2016 prevede che l'azione esterna della Ue sia guidata da un *principled pragmatism*, a metà strada tra la via isolazionista e quella interventista, motivato "tanto da una valutazione realistica del contesto strategico, quanto da un'aspirazione idealistica a promuovere un mondo migliore". Nell'ottica di un interventismo misurato, basato sulla costruzione di partenariati e sulla condivisione di responsabilità, è possibile individuare nell'azione esterna dell'Ue elementi di promozione del regionalismo che favoriscano l'obiettivo della stabilizzazione delle aree di crisi?

Il piano tedesco, facendo ricorso al termine "Piano Marshall", non può non riferirsi alla logica collaborativa che guidava l'originale *European Recovery Plan*: nel 1947 le modalità dell'aiuto americano ai paesi europei dovevano essere concordate non con i singoli paesi, bensì definite sulla base

di un piano elaborato collettivamente, quindi forzava i paesi beneficiari a una stretta collaborazione interna, senza il prevalere di interessi nazionali. Oggi, il Piano Marshall tedesco, così come il Pie, potrebbe portare avanti la stessa logica e segnare un ritorno della promozione del regionalismo a patto che sussistano determinati requisiti.

Condizionalità: il finanziamento dei progetti promossi sotto l'egida dell'Efsd dovrebbe essere vincolato a condizionalità riguardanti il rispetto di determinati valori condivisi. In teoria, la proposta di regolamento dell'Efsd prevede che i progetti finanziati debbano essere valutati per il loro impatto su diritti fondamentali, quali: lotta alla povertà, consolidamento della democrazia, stato di diritto, buona *governance*, diritti umani e parità di genere. In pratica, rispettare questo vincolo appare difficile, laddove finanziatori privati potrebbero selezionare progetti localizzati in paesi che non rispettano pienamente la condizionalità. Il rischio è che l'Ue persegua *self-regarding interests* (integrazione economica e finanziaria, riduzione della migrazione) senza richiedere ai governi dei paesi beneficiari sforzi in direzione di una maggiore democrazia. In buona sostanza, si seguirebbe la condotta cinese, che investe nel continente senza curarsi del quadro istituzionale.

Integrazione via mercato: l'Ue dovrebbe rafforzare il suo intervento di integrazione basata sul mercato attraverso la promozione di strumenti, principi e istituzioni comuni nei paesi confinanti in grado di produrre sistemi politici ed economici affini. Se l'integrazione via mercato funziona quando i paesi coinvolti hanno livelli di sviluppo paragonabili, allora il fine è quello di evitare di accentuare differenze tra paesi dal punto di vista dello sviluppo economico e politico. L'Ue dovrebbe trarre insegnamento dall'esperienza della stessa eurozona: un'area con

integrazione economica e monetaria ma sprovvista, ad esempio, di un meccanismo di redistribuzione tra paesi più e meno ricchi; un difetto che si palesa ogni qual volta l'eurozona è colpita da shock asimmetrici, in cui i paesi coinvolti vedono peggiorare la loro posizione economica rispetto al resto del gruppo.

Terzo Pilastro: il terzo pilastro del Pie, quello del dialogo coi paesi partner per promuovere contesti legali, politici e istituzionali più adatti a creare stabilità economica e rispetto dei diritti fondamentali, appare il più difficile da attuare. Tuttavia, sembra quello capace di produrre maggiori risultati, seppur nel lungo periodo, nonché di rafforzare a sua volta l'efficacia dei primi due pilastri. Costruire relazioni politiche forti e durature con i paesi africani è fondamentale e l'Ue ha tutta l'esperienza e l'autorevolezza per farlo, soprattutto in funzione anti-cinese. Il terzo pilastro, anche se per sua natura e complessità produce esiti non facilmente valutabili, e quindi non fornisce un pronto indicatore della buona riuscita del Pie, va portato avanti nel tempo dall'Ue con determinazione, indipendentemente dallo slancio manifestato da singoli paesi membri.

Conclusione

Il 2017 sembra essere l'anno del rilancio dei rapporti dell'Europa con l'Africa. Le iniziative dell'Ue e della Germania pongono le basi per i lavori del Quinto Summit Africa-Ue, che si terrà in Costa d'Avorio il 28-29 novembre. Si tratta dell'ennesima opportunità di dare nuovo vigore alla *partnership* tra i due continenti, dopo dieci anni piuttosto improduttivi di *Joint Africa-EU Strategy*, soprattutto sul fronte del consolidamento della democrazia in Africa. Il problema maggiore legato alla *partnership* riguarda il *gap* tra retorica degli accordi e loro implementazione: la principale organizzazione regionale,

l'Unione africana, è composta da Stati che difficilmente sono disposti a cedere maggiore sovranità e nella gran parte dei casi si tratta di paesi in cui vigono regimi presidenziali che sono spesso dittature di fatto, non inclini a rispettare le condizioni poste nella *partnership*.

Con il Pie l'Ue è sulla buona strada per raggiungere i suoi obiettivi strategici di contenimento, a medio termine, dei flussi migratori e di sfruttamento di opportunità economiche e, allo stesso tempo, per cogliere l'occasione unica di rilanciare il suo *soft power*, a patto però che l'azione sia duratura e ispirata anche al rispetto dei diritti fondamentali.

Note

- 1 McKinsey Global Institute (2016). Lions on the Move II: realizing the potential of Africa's economies, <http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies>
- 2 Paesi firmatari dell'Accordo di Cotonou (OJ L 287, 04.11.2010) e paesi indicati nel regolamento n. 232/2014.

- 3 Paesi del Sahel e dell'area del lago Chad (Burkina Faso, Camerun, Ciad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria e il Senegal) e paesi del Corno d'Africa (Gibuti, Eritrea, Etiopia, Kenia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tanzania e Uganda).
- 4 Commissione europea (2016). Central Mediterranean Route, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-_central_mediterranean_route_trust_funds_en.pdf
- 5 Banca europea per gli investimenti (2016). Evaluation on the functioning of the EFSI, <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/evaluation-of-the-functioning-of-the-efsi.htm>
- 6 Bilan, S. e Große-Puppendahl, S. (2016). Blending 2.0. Towards new (European External) Investment Plans, *ECDPM discussion paper no. 207*, <http://ecdpm.org/publications/blending-towards-new-european-external-investment-plans/>
- 7 BMZ (2017), Africa and Europe. A new partnership for development, peace and a better future. Cornerstones of a Marshall Plan with Africa, https://www.bmz.de/en/countries_regions/marshall_plan_with_africa/introduction/index.html
- 8 Kappel, R., Pfeiffer, B. e Reisen, H. (2017). Compact with Africa, Fostering Private Long-Term Investment in Africa, *DIE discussion paper 13*, <https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/compact-with-africa-fostering-private-long-term-investment-in-africa/>
- 9 Macaes, B. (2016). China's Belt and Road: Destination Europe, *Carnegie Europe*, <http://carnegieeurope.eu/2016/11/09/china-s-belt-and-road-destination-europe-pub-65075>
- 10 Finizio, G. (2015). L'Unione Europea e la promozione del regionalismo: principi, strumenti, prospettive, in G. Finizio, U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Carocci.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione su il federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica, oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio, 30
I0024 Moncalieri (TORINO)
Telefono 011 670 5024
Fax 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it